Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7053**

17. Wahlperiode 21. 09. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/6902 –

Gesetzliche Verankerung des Schutzes von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower) als Konsequenz des EGMR-Urteils vom 21. Juni 2011

Vorbemerkung der Fragesteller

Missstände in Unternehmen oder Institutionen werden in vielen Fällen erst durch Hinweise einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt (sog. Whistleblower).

Oft besteht ein großes öffentliches Interesse an diesen Informationen, zu denen nur ein begrenzter Personenkreis Zugang hat, so im Pflegebereich oder bei der Aufdeckung von Lebensmittelskandalen. Dennoch drohen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die solche Missstände publik machen, häufig arbeits- und dienstrechtliche Konsequenzen. Hierdurch entsteht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Gewissenskonflikt, der durch die gesetzliche Verankerung des Whistleblower-Schutzes reduziert werden kann.

In einigen Staaten, z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika, gibt es bereits Schutzvorschriften. Auch auf internationaler Ebene wird der Schutz von Whistleblowern gefordert: In dem Antikorruptions-Aktionsplan der G20-Staaten von November 2010 hat sich auch die Bundesregierung zum Schutz von Whistleblowern bekannt und angekündigt, sie werde „bis Ende 2012 Regeln zum Whistleblower-Schutz erlassen und umsetzen“*.

Dazu teilte die Bundesregierung am 12. Juli 2011 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Hans-Christian Ströbele mit, derzeit bereite eine Arbeitsgruppe der G20-Mitgliedstaaten aufgrund dortiger „best practices“ Regelungsempfehlungen an diese vor (Bundestagsdrucksache 17/6589, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ralf Brauksiepe zu Frage 42). Erst nach dem abzuwartenden Ergebnis dieser Arbeiten könne beurteilt werden, ob und in welchem Umfang sich hieraus Konsequenzen ergeben können.

Vor kurzem wurde der Handlungsbedarf auch durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 21. Juli 2011 (28274/08) aufgezeigt: Eine Berliner Altenpflegerin wurde von ihrem Arbeitgeber gekündigt,

* Annex III zur Erklärung des G20-Gipfels von Seoul, Punkt 7.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. September 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

nachdem sie wesentliche Missstände in der pflegerischen Versorgung angeprangert hatte. Erfolglos versuchte sie, in Deutschland gerichtlich gegen die Kündigung vorzugehen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat Deutschland in diesem Fall wegen der Verletzung der Meinungsfreiheit nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verurteilt.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat daraufhin angekündigt zu prüfen, ob eine gesetzliche Klarstellung erforderlich ist.

Gegen das Urteil der Kleinen Kammer des EGMR können beide Seiten binnen drei Monaten Rechtsmittel einlegen. Der EGMR kann den Fall dann zur Überprüfung an die Große Kammer verweisen.

1. Beabsichtigt die Bundesregierung, gegen das Urteil Rechtsmittel einzulegen?

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat eine Entscheidung in einem Einzelfall getroffen. Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, das Urteil des EGMR durch die Große Kammer des EGMR überprüfen zu lassen.

2. Plant die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern?

In Deutschland werden Arbeitnehmer, die den zuständigen Behörden echte oder vermeintliche Missstände in den Betrieben melden, durch die allgemeinen kündigungsrechtlichen Vorschriften (§ 626 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB, § 1 des Kündigungsschutzgesetzes – KSchG), das arbeitsrechtliche Maßregelungsverbot (§ 612a BGB) und durch die in diese arbeitsrechtlichen Vorschriften einfließenden verfassungsrechtlichen Vorgaben in Verbindung mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts geschützt. Gegenwärtig diskutieren die G20-Staaten die notwendigen Standards in Bezug auf den Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern bei Korruptionsstraftaten und bereiten entsprechende Empfehlungen vor. Die Bundesregierung wird diese Empfehlungen bei der Prüfung eines möglichen gesetzlichen Handlungsbedarfs für Deutschland berücksichtigen.

3. Wenn nein, wie soll dem durch den EGMR aufgezeigten Handlungsbedarf für den Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern begegnet und den internationalen Vorgaben zum Schutz von Whistleblowern nachgekommen werden?

Die Entscheidung des EGMR betrifft nicht die Wirksamkeit der nationalen Bestimmungen, hier des Kündigungsschutzes, sondern die Auslegung dieser Vorschriften durch die Gerichte für Arbeitssachen. Die Gerichte werden in ihrer Rechtsprechung die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den EGMR berücksichtigen.

4. Wenn ja, wann wird dieser Gesetzentwurf vorgelegt werden?

5. Wie sollen die Grundzüge eines Gesetzentwurfs aussehen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

6. Auf welche Art und Weise gedenkt die Bundesregierung, die Abwägungskriterien des EGMR (Schwere des Grundrechtseingriffs, Ausmaß des öffent-

lichen Interesses, Wahrheit der Information, Motive des Whistleblowers, Schaden für den betroffenen Arbeitgeber, Abschreckungswirkung für andere Mitarbeiter), anhand derer die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Meinungsfreiheit zu messen ist, aufzugreifen?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3 wird verwiesen.

7. a) Welchen Umfang und welchen Anwendungsbereich müsste eine gesetzliche Regelung nach Ansicht der Bundesregierung haben?

   b) Welche Rechtsgüter müssten geschützt werden?

   c) Auf welche Art von „Missständen“ müsste sich eine gesetzliche Regelung beziehen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

8. a) Sind auch Änderungen im Beamtenrecht vorgesehen?

   b) Wenn ja, welche?

   c) Wenn nein, warum nicht?

Für die Beamtinnen und Beamten des Bundes und der Länder gibt es bereits Regelungen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern bei Korruptionsstraftaten. § 67 Absatz 2 Nummer 3 Satz 1 des Bundesbeamtengesetzes und § 37 Absatz 2 Nummer 3 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes sehen vor, dass Beamtinnen und Beamte nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht verstoßen, wenn sie gegenüber der zuständigen obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer von der obersten Dienstbehörde bestimmten weiteren Behörde oder außerdienstlichen Stelle einen durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat nach den §§ 331 bis 337 des Strafgesetzbuchs anzeigen. Soweit es nicht um Korruptionsstraftaten geht, sind Beamtinnen und Beamte auf Grund ihrer Pflicht zu Treue und Loyalität grundsätzlich gehalten, zunächst die innerdienstlichen Abhilfemöglichkeiten auszuschöpfen.

9. a) Erwägt die Bundesregierung, die Regelung einer Beweislastverschiebung zu Lasten des Arbeitgebers bei der zulässigen Ausübung von Arbeitnehmerrechten?

   b) Wenn ja, warum?

   c) Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

10. a) Wie kann ein effektiver Rechtsschutz auch für Altfälle der Abweisung von Kündigungsschutzklagen von Whistleblowern erreicht werden?

    b) Wie kann insbesondere ein effektiver Schutz auch für Altfälle aussehen, für die nach der Übergangsregelung in § 38a Absatz 2 des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung die fünfjährige Ausschlussfrist nach § 586 Absatz 2 Satz 2 der Zivilprozessordnung für eine Restitutionsklage nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gilt?

Gegen rechtskräftige Abweisungen von Kündigungsschutzklagen kann gemäß § 79 des Arbeitsgerichtsgesetzes (ArbGG) in Verbindung mit § 580 Nummer 8 der Zivilprozessordnung (ZPO) Restitutionsklage erhoben werden, falls der

EGMR eine Verletzung der EMRK festgestellt hat und das Urteil auf dieser Entscheidung beruht. Gemäß § 586 Absatz 2 Satz 2 ZPO ist die Restitutionsklage nach geltendem Recht nach Ablauf von fünf Jahren seit Eintritt der Rechtskraft des angegriffenen Urteils unstatthaft. Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzes zur Änderung des § 522 der Zivilprozessordnung in der Fassung des Gesetzesbeschlusses des Deutschen Bundestages vom 7. Juli 2011 (Bundesratsdrucksache 485/11) sieht vor, dass die Ausschlussfrist auf Restitutionsklagen nach § 580 Nummer 8 ZPO nicht mehr anzuwenden ist. Diese Neuregelung gilt nach der Übergangsregelung des § 38 Absatz 2 EGZPO jedoch nicht rückwirkend für Altfälle, bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des oben genannten Gesetzes die Frist des § 586 Absatz 2 Satz 2 ZPO bereits abgelaufen war. Das Gesetz zur Änderung des § 522 der Zivilprozessordnung wird am 23. September 2011 im Bundesrat im zweiten Durchgang beraten. Es tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

11. a) Gedenkt die Bundesregierung, ein abgestuftes Verfahren einzuführen, in dem einem Hinweis an eine externe Stelle zunächst eine interne Beschwerde vorangegangen sein muss?

    b) Wenn ja, warum, und in welcher Form?

    c) Wenn nein, warum nicht?

12. a) Plant die Bundesregierung eine Abstufung der Handlungsmöglichkeiten nach der Bedeutung des betroffenen Rechtsgutes und nach der Bedeutung des Hinweises für die Öffentlichkeit?

    b) Wenn ja, warum, und in welcher Form?

    c) Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

13. Welche „best practices“ aus anderen G20-Mitgliedstaaten hat die G20-Arbeitsgruppe der Bundesregierung inzwischen als Regelungsempfehlungen übermittelt?

Empfehlungen der Arbeitsgruppe (best-practices) liegen noch nicht vor.

14. Bedeutet gegenüber dem eingangs erwähnten eindeutigen, von der Bundesregierung mitgetragenen Beschluss der G20-Staaten, „bis Ende 2012 Regeln zum Whistleblower-Schutz erlassen und umsetzen“ zu wollen, nunmehr die oben genannte Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ralf Brauksiepe an den Abgeordneten Hans-Christian Ströbele vom 12. Juli 2011 eine Abweichung, soweit die Bundesregierung darin jenen Beschluss in eine bloße „Zielvorstellung uminterpretiert, „erforderlichenfalls“ Regelungen zu erlassen, wobei erst nach dem Bericht der eingesetzten G20-Arbeitsgruppe „beurteilt werden kann, ob“ sich überhaupt daraus Konsequenzen auch für Deutschland ergäben?

Für die Bundesregierung hat die G20-Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Korruption einen hohen Stellenwert. Dazu zählt auch der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333